

Aktualna reforma okvira gospodarskog upravljanja EU-a

Davor Galinec*

Koordinacija ekonomskih politika država članica EU do sada je bila zasnovana na odredbama pakta o stabilnosti i rastu (SGP) i popratnih uredbi, koje su se donosile kako je dolazilo do reformi pojedinih segmenata u kojima su tijekom vremena uočene neke slabosti i nedostataka. Tako je u međuvremenu osmišljen i mehanizam Europskog semestra, koji također obuhvaća koordinaciju i nadzor širih ekonomskih politika i politika zapošljavanja država članica, uspostavljen je i postupak multilateralnog proračunskog nadzora, koji uključuje zahtjeve za nacionalne fiskalne okvire i mehanizam za otkrivanje makroekonomskih neravnoteža te sprečavanje i ispravljanje prekomjernih neravnoteža i sl. Rezultat opsežnih konzultacija je svojevrsna sveobuhvatna reforma okvira gospodarskog upravljanja EU, koja je u konačnici i službeno definirana Uredbom (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Spomenuta Uredba objavljena je u Službenom listu EU 30. travnja 2024. i na taj dan je i stupila na snagu. U nastavku slijedi osvrt na sadržaj te Uredbe, odnosno na novi okvir gospodarskog upravljanja EU prilagođenog budućim potrebama.

1. Uvod

Okvir gospodarskog upravljanja EU-a sastoji se od okvira fiskalne politike EU-a (Pakt o stabilnosti i rastu i zahtjevi za nacionalne fiskalne okvire) i postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža, koji se provode u kontekstu europskog semestra za koordinaciju politika, kao i okvira za programe makroekonomske financijske pomoći.

U skladu s političkim smjernicama predsjednice von der Leyen, Komisija je u veljači 2020. predstavila preispitivanje djelotvornosti okvira gospodarskog nadzora i pokrenula javnu raspravu o njegovoj budućnosti. Ta opsežna javna rasprava i savjetovanja omogućili su dionicima da izraze svoja stajališta o ključnim ciljevima okvira, njegovu funkcioniranju i novim izazovima koje treba svladati. Ta su stajališta uzeta u obzir u Komisijinim prijedlozima za zakonodavnu reformu koji su predstavljeni u travnju 2023. U prosincu 2023. Vijeće je donijelo opći pristup. Europski parlament podržao je mandat Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku za početak pregovora u siječnju 2024. Europski parlament i Vijeće zatim su 10. veljače 2024. postigli politički dogovor. Cijeli formalno pravni proces u konačnici je završen objavom Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97¹, koja je objavljena u Službenom listu EU 30. travnja 2024. i na taj dan je i stupila na snagu. Fiskalni nadzor u 2024. temeljit će se na preporukama za pojedinu zemlju koje su izdane u proljeće 2023.

Glavni ciljevi novog okvira gospodarskog upravljanja EU-a su jačanje održivosti duga te promicanje održivog i uključivog rasta u svim državama članicama na temelju reformi koje potiču rast i prioritetnih ulaganja. Taj će okvir EU-u pomoći da postane konkurentniji i bolje pripremljen za buduće izazove podupiranjem napretka prema zelenom, digitalnom, uključivom i otpornom gospodarstvu, čime će se ojačati i europski sigurnosni kapaciteti. Svrha je reformi da okvir bude jednostavniji, transparentniji i učinkovitiji, uz veću nacionalnu odgovornost i bolju provedbu. U njima se uzima u obzir potreba za realističnim, postupnim i održivim smanjenjem visokih razina javnog duga, do kojih je došlo i zbog pandemije bolesti COVID-19. Novi okvir temelji se i na prethodnom iskustvu stečenom u odgovoru politika EU-a na financijsku krizu, u kojoj je nedostatak ulaganja usporio gospodarski oporavak.

2. Glavne promjene u novom okviru gospodarskog upravljanja

Novim okvirom gospodarskog upravljanja nastoji se ojačati održivost javnog duga jer je nužno smanjivati znatno povećane razine javnog duga te poticati održivi i uključivi rast kroz ulaganja i reforme, uz zadržavanje nacionalne odgovornosti. Okvir će biti jednostavniji i uzimat će u obzir razne fiskalne izazove država članica.

Središnji elementi novog okvira su²:

- **Veća nacionalna odgovornost, koja uključuje nacionalne srednjoročne fiskalne-strukturne planove** kojima se fiskalne, reformske i ulagačke politike svih država članica objedinjuju unutar zajedničkog okvira EU-a. Te reforme i ulaganja trebali bi pomoći u izgradnji zelenog, digitalnog i otpornog gospodarstva budućnosti i povećati konkurentnost EU-a.

* Doc. dr. sc. Davor Galinec, direktor Direkcije, Direkcija za opću ekonomsku statistiku i statističke informacijske sustave, Sektor statistike, Hrvatska narodna banka. Stavovi autora izneseni u ovom radu isključivo su osobni i stručni stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove institucije u kojoj je zaposlen niti drugih institucija koje se spominju u radu, niti ih na bilo koji način obvezuju.

¹ dostupno na hrvatskom jeziku na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>

² Izvor: Pitanja i odgovori o reviziji gospodarskog upravljanja, dostupno na hrvatskom jeziku na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_24_2391

- **Jednostavnija i transparentnija pravila, u kojima je fiskalna prilagodba** formulirana u smislu višegodišnjih ciljnih vrijednosti rashoda kojima se osigurava da se javni dug smanji ili ostane na razboritim razinama te da deficit ostanu ispod 3 % BDP-a.
- Postupnija fiskalna prilagodba ako se temelji na vjerodostojnim **reformskim i ulagačkim obvezama** kojima se potiče održiv i uključiv rast u skladu s prioritetima EU-a.
- **Pojačana provedba i zajedničke zaštitne mjere** kao protuteža većem manevarskom prostoru država članica za određivanje kretanja fiskalne prilagodbe.
- Novi minimalni standardi na razini EU-a za neovisnost i tehničke kapacitete i zadaće **nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija** te načelo „poštuj ili objasni” za nacionalna tijela u pogledu preporuka tih institucija.

3. Kako će novi okvir pridonijeti postizanju odgovarajućih razina javnih ulaganja kako bi se osigurali zajednički prioriteti EU-a?

Glavni je cilj novog okvira promicanje održivog i uključivog gospodarskog rasta i osiguravanje održivosti razina javnog duga. Pritom se uzima u obzir da su, osim fiskalne konsolidacije, reforme i ulaganja ključni za promicanje rasta i smanjenje duga te da su potrebni za rad na zajedničkim temama, posebno zelenoj i digitalnoj tranziciji, socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, energetske sigurnosti i izgradnji obrambenih sposobnosti.

Novi okvir potiče provedbu ulaganja i reformi na niz načina:

- Države članice imat će **realističnije zahtjeve za prilagodbu** u usporedbi sa starim okvirom:
 - o Države članice s manjim fiskalnim problemima (što općenito znači dug ispod 60 % BDPa i deficit manji od 3 % BDP-a) moći će trošiti više nego prije ako to žele.
 - o Države članice s većim fiskalnim problemima morat će se pobrinuti da se dug smanji ili ostane na razboritim razinama i/ili da se deficit smanji ili ostane ispod 3 %. Međutim, moći će to činiti postupnije ako se obvežu na provedbu određenih mjera ulaganja i reformi za ostvarenje zajedničkih prioriteta EU-a u kojima se uzimaju u obzir preporuke za pojedine zemlje izdane u kontekstu europskog semestra. U tom se slučaju razdoblje prilagodbe (tj. vremenski okvir u kojem se razina duga države članice održivo smanjuje kombinacijom fiskalnih prilagodbi, reformi i ulaganja) može produljiti s četiri na sedam godina. Novim okvirom jača se i sustav provedbe kako bi se osiguralo da države članice ispune te obveze.
- Uvodi se **jedinstveni operativni pokazatelj**, odnosno stopa rasta neto rashoda, za procjenu usklađenosti država članica s novim pravilima. Na taj pokazatelj ne utječu fluktuacije prihoda i rashoda za nezaposlenost koje su posljedica gospodarskih okolnosti.
 - o Drugim riječima, ako su porezni prihodi niži zbog sporijeg gospodarskog rasta, države članice ne moraju smanjivati rashode kako bi nadoknadile niže prihode. Slično tomu, ako se povećaju nezaposlenost i rashodi za naknade za nezaposlenost, države članice neće biti prisiljene na rezove u drugim politikama. To znači da će moći bolje podupirati svoje gospodarstvo u težim gospodarskim razdobljima.

- o Isto tako, kada se prihodi brzo povećaju zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu ili neočekivanim prihodima, države članice morat će te prihode iskoristiti za stvaranje fiskalnih rezervi. Neće moći iskoristiti te privremene prihode za provedbu prilagodbe ni financiranje bilo kakvih trajnih mjera.
- o **Prema definiciji jedinstveni pokazatelj** temelji se na državnim rashodima bez novih mjera na strani prihoda, kao što su nove mjere oporezivanja. To znači da države članice mogu odlučiti potrošiti više od gornje granice rashoda ako se ta dodatna potrošnja financira novim mjerama na strani prihoda. Sustav stoga ne ograničava sposobnost država članica da povećaju javnu potrošnju u odabranim područjima, sve dok se povećanje javne potrošnje primjereno financira.
- Novi okvir **štiti nacionalne rashode za programe koje su financira EU** isključivanjem takvih rashoda iz glavnog pokazatelja fiskalnog praćenja.
 - o Drugim riječima, nacionalni rashodi za ulagačke projekte koje sufinancira EU mogu se povećati, a da se ne naruši usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a.
 - o S druge strane, države članice više neće imati poticaj za smanjenje rashoda za takve ulagačke projekte kako bi ostvarile svoje fiskalne ciljeve.

4. Kako će novi okvir osigurati održive i zdrave javne financije?

Novi okvir gospodarskog upravljanja osmišljen je za suočavanje s postojećim i novim izazovima, a pritom se uzima u obzir da su razborite fiskalne strategije te ulaganja i reforme kojima se potiče održivi rast ne samo neophodni, već i uzajamno poticajni. Uvodi se i fiskalni nadzor koji se temelji na procjeni rizika i koji se razlikuje među državama članicama ovisno o njihovoj fiskalnoj situaciji. Taj će pristup biti u skladu s transparentnim zajedničkim okvirom EU-a utemeljenim na zaštitnim mjerama za smanjenje duga (*zaštitna mjera za održivost duga*) ili za stvaranje marže otpornosti ispod referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom kako bi se stvorile fiskalne rezerve (*zaštitna mjera za otpornost na deficit*). **Za države članice s državnim deficitom većim od 3 % BDP-a ili javnim dugom većim od 60 % BDP-a** Komisija će izdati „referentni smjer kretanja neto rashoda” za pojedinu zemlju. Tim „referentnim smjerom kretanja neto rashoda” obuhvatit će se standardno četverogodišnje razdoblje prilagodbe nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana i njegovo moguće produljenje za najviše tri godine. Svrha mu je pružiti smjernice državama članicama pri osmišljavanju kretanja neto rashoda koje će biti uključeno u njihov srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Referentni smjer kretanja razlikovat će se za svaku državu članicu i temeljit će se na izazovima u pogledu javnog duga, gdje je u konačnici cilj osigurati:

- da se **udio javnog duga** počne uvjerljivo smanjivati odnosno ostane na razboritim razinama
- da se **državni deficit** smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a
- da se predviđeni **udio javnog duga** smanji za minimalni godišnji prosjek, u skladu sa zaštitnom mjerom za održivost duga
- da se postigne konvergencija prema **zajedničkoj margini otpornosti** u odnosu na referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a

- da se **minimalna fiskalna prilagodba** od 0,5 % BDP-a godišnje kao referentna vrijednost provodi sve dok je deficit iznad 3 % BDP-a
- da **fiskalni napor** tijekom razdoblja obuhvaćenog planom bude linearan i barem razmjeran ukupnom naporu tijekom cijelog razdoblja prilagodbe.

Time će se državama članicama pružiti smjernice za pripremu planova i osigurati značajnije smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama. **Za države članice s državnim deficitom manjim od 3 % BDP-a i javnim dugom manjim od 60 % BDP-a** Komisija će dostaviti tehničke informacije kako bi osigurala da državni deficit ostane ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i tijekom srednjoročnog razdoblja. Tehničke informacije dostavljaju se na zahtjev države članice.

Referentne vrijednosti deficita i duga definirane Ugovorom iz Maastrichta od 3 % BDP-a za deficit i 60 % BDP-a za javni dug ostat će nepromijenjene. **Postupak u slučaju prekomjernog deficita zbog kršenja referentne vrijednosti državnog deficita od 3 % BDP-a ostaje nepromijenjen.** Kako je prethodno najavljeno, Komisija je u proljeće ove godine Vijeću predložila pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. U okviru ovogodišnjeg proljetnog paketa europskog semestra koji je objavljen u lipnju, Komisija je pripremila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. za određene države članice. S druge strane, **postupak u slučaju prekomjernog deficita zbog kršenja referentne vrijednosti javnog duga od 60 % BDP-a** ojačan je u smislu pokretanja i obustavljanja. Kod država članica s javnim dugom većim od 60 % BDP-a, težište je na odstupanjima od kretanja neto rashoda na koje se država članica obvezala i koje je Vijeće potvrdilo u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. Ako saldo kontrolnog računa premaši definirane vrijednosti pragova neto rashoda, a dug države članice premašuje 60 % BDP-a, Komisija mora pripremiti izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a kako bi procijenila treba li pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu, osim ako je saldo proračuna blizu uravnoteženosti ili u višku. Znatni izazovi u pogledu javnog duga bili bi ključan čimbenik u takvom izvješću.

Važno je napomenuti da se će se Opća klauzula o odstupanju zadržati i u novom okviru i aktivirati u slučaju ozbiljnog gospodarskog pada u EU-u i/ili europa području. To omogućuje državama članicama da poduzmu mjere za primjereno rješavanje krize, a pritom odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se inače primjenjivali u fiskalnom okviru EU-a. Opća klauzula o odstupanju ojačat će se i tako što će Vijeće na temelju prijedloga Komisije odlučiti hoće li aktivirati ili produljiti primjenu klauzule i utvrditi povezane rokove. Opća klauzula o odstupanju po prvi puta je primijenjena za vrijeme trajanja globalne pandemije koronavirusa COVID-19 i jakog porasta globalnih cijena metala, energenata i hrane uzrokovanog izbijanjem rusko – ukrajinskog sukoba. Razlog tome je činjenica da je došlo do iznenadnih velikih padova fiskalnih prihoda i rasta fiskalnih rashoda za zdravstvo, provedbu mjera za očuvanje radnih mjesta i mjera za zaštitu poduzetnika i stanovništva od posljedica velikih poskupljenja energenata. U takvim uvjetima Komisija i Vijeće nisu pokretali Postupak prekomjernog deficita na državama članicama, ali su pažljivo promatrali fiskalna i druga makroekonomska kretanja u državama članicama.

5. Što se mijenja kod Postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža?

Pravni okvir kod Postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža je ostao nepromijenjen u novom okviru gospodarskog upravljanja. Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža nastoji se potaknuti u praksi snažnijim pristupom usmjerenim na budućnost, koji u sebi sadrži slijedeće ciljeve:

- 1.) **Dinamičnija klasifikacija neravnoteža.** U praksi to znači da će se pri odlučivanju o tome postoje li neravnoteže i procjeni jesu li neravnoteže ispravljene više obratiti pozornost na to smanjuju li se ili povećavaju rizici te na politike koje su potrebne za ispravljanje neravnoteža.
- 2.) **Jačanje preventivne uloge Postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža.** U praksi će se i prvi pregled neravnoteža u Izvješću o mehanizmu upozoravanja i Ocjena u detaljnim preispitivanjima o tome postoje li neravnoteže u većoj mjeri usmjeriti na budućnost kako bi se što ranije otkrile i prevladale nove neravnoteže. U Izvješću o mehanizmu upozoravanja može se predložiti više detaljnih preispitivanja nego posljednjih godina ako prvi pregled koji se provodi u okviru tog izvješća upućuje na to da postoji rizik od neravnoteža.
- 3.) **Intenziviranje dijaloga između Komisije i država članica o makroekonomskim izazovima.** Cilj će mu biti povećanje odgovornosti država članica u pogledu pitanja utvrđenih u Postupku u slučaju makroekonomskih neravnoteža i politika potrebnih za njihovo rješavanje, kroz dijalog s Komisijom. Potom bi se države članice čvrsto obvezale da će u svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove uključiti mjere potrebne za sprječavanje ili ispravljanje neravnoteža, uz istodobno efikasnije izvršenje i provedbu kako bi se izbjeglo pokretanje Postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža.
- 4.) **Povećanje vidljivosti dimenzija neravnoteža u EU-u i europa području.** Prva vidljiva promjena je korištenje pokazatelja za EU i europa područje iz tablice pokazatelja i njihovih referentnih vrijednosti koji se koriste u postupku u slučaju makroekonomskih neravnoteža. Izraženije dimenzije neravnoteža na razini EU-a i europa područja ukazat će na slabosti koje utječu na EU i europa područje u cjelini te na odgovarajući doprinos različitih država članica tim problemima.

6. Kako će novi okvir utjecati na europski semestar?

Novi postupak fiskalnog nadzora bit će integriran u postojeći mehanizam europskog semestra, koji će i dalje biti središnji okvir za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja. Sve će države članice morati u svojim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima uzeti u obzir prioritete utvrđene u preporukama za pojedine zemlje izdanima u kontekstu europskog semestra. Ti će planovi povezivati postojeće programe stabilnosti i konvergencije s nacionalnim programima reformi. Morat će imati uporište i u planovima država članica za oporavak i otpornost tijekom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se osigurala dosljednost politika. Države članice svake će godine izvješćivati o napretku u provedbi tih obveza i o mjerama poduzetima za provedbu preporuka za pojedine zemlje, a Komisija će pomno pratiti ispunjavanje tih nacionalnih obveza.